

氏 名 許 光 輝

本 籍 台湾

学 位 の 種 類 博士（学術）

学 位 記 番 号 博甲第16号

学位授与の日付 平成11年 3 月25日

学位授与の要件 課程博士（学位規則第 4 条第 1 項）

学位授与の題目 日本・台湾の地方分権改革の比較

(A Comparison of the Reforms of Local Government Decentralization  
in Japan and Taiwan)

論文審査委員 委員長 鴨 野 幸 雄

委 員 横 山 壽 一, 西 村 茂

## 学位論文要旨

周知の如く、戦後の台湾は、中国大陆を包括する「中華民国」の中央政府と「台湾省政府」の二重の政府を持つという政治システムを構築し、独裁型の中央集権的な体制で各地方自治体を統制した。更に憲法に超越する「反乱鎮圧時期臨時條款」という法律及び戒厳令の実施で、国共内戦態勢を政治制度に固着化したことで、個人の自由と団体の自由は著しく制限された。この特殊な状況の下、地方自治体と深く関連した憲法第112条の「省は代表大会を収集し、省県自治通則によって、省自治法を制定することができる。ただし、憲法に抵触することを得ない」という規定を棚上げにして、地方自治法に相当する省県自治通則の法律も成立しなかった。地方自治体運営の根拠として「台湾省各県市地方自治施行綱要」は日本の自治法のように国会で可決されることなく、ただ台湾省政府という地方公共団体に任せて、法案を起草し、公布・実施してしまった。即ち、各県市レベルの地方公共団体の権限・財源共に台湾省政府に統制されているだけではなく、法的にも法律で保障・運営されてはおらず、国・省は任意に各地方公共団体をコントロールすることができる。ようやく、民国76年（1987年）に戒厳令解除を宣告し、38年間続いた戒厳令は、その独裁型の政治体制を終えることとなった。戒厳令の解除及び「反乱鎮圧時期臨時條款」の終焉と共に、政党結成、集会、言論、出版という個人の自由と団体の自由は初めて完全に認められた。中央と地方の権限配分、地方制度の法制化及び台湾省省長と台北・高雄両市長選挙の実施が民主政治発展の新たな出発点になった。台湾も地方自治運営の形態を整えているが、形式的なものが多く、地方自治体の独自の人事権もなければ、自治体独自の財源も乏しい。即ち、地方自治の危機は過去の白色テロから都市化現象、経済成長に伴う産業基盤への過度の行政・財政の集中による生活環境の破壊、人権の侵害といった新しい状況を迎えている。一つの原因としては、1947年に公布された現行憲法は「中国全土の支配」を前提としており、行政構造は「国－省－県市－郷鎮」の四級制度をとっている。従って、1996年12月の「国家發展會議」によって、中央政府とほとんど同地域の行政を担当する台湾省政府という地方公共団体を廃止すると勧告案を出した。辛うじて、台湾の地方自治改善の分権改革も動いているが、事務再配分、機関委任事務廃止、補助金の整理合理化等は、まだ大きな課題を抱えている。

一方、私の留学先の日本は終戦後の新しい地方自治制度が発足してから既に50年の日月を経た。この中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの転換を実現するために、この間幾多の試練を経ながら、地方分権は民主政治を支える基盤として日本国憲法の第8章の地方自治とそれを受け



て制定された地方自治法によって、日本は戦前の中央集権体制を脱皮し、地方公共団体に権限と財源が保障されるべき分権型社会が構築されるはずであった。しかし、国際的経済環境の変化や転換、東京一極集中と地域格差の増大、バブル経済の崩壊、国政に対する自治体の異議申し立ての続出、自治体の国際化の進展など、これまでにない全く新しい問題が起こっている。そして、地方自治を取り巻く地域環境はきわめて厳しく、自治運営のあり方にも強い批判があるのも事実である。これらの批判の多くは「高度の集権体制」、中央省庁による「縦割り行政」、政治家による「利益誘導政治」、地域での「草の根保守主義」、「大企業優遇」の地域開発という内容をもつものであった。これに対し、地方団体、革新自治体の地方分権要求が登場してきた。特に、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの移行を徹底的に実現するために、1995年5月に地方分権推進法成立がきっかけとなり、96、97年に分権委がまとめた四回の勧告案では、国から地方への新たな権限移譲を検討するよう強く求めた。勧告の具体案では、機関委任事務制度の廃止、個別行政分野での権限委譲、国と地方自治体の関係ルール、地方出先機関の必置規制、国庫補助負担金の調整、日米地位協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法に基づく土地の使用又は収用に関する事務等の事務区分、国と地方自治体の間の係争処理手続（第三者機関を含む）等を提言した。しかし、国から地方自治体への権限移譲は、中央省庁の抵抗によって難航すると思われる。例えば、現代日本の国・地方関係における最も基本的な問題が国と自治体の間の事務配分の問題であり、地方分権推進委員会第一～四次勧告では、国が自治体を手足として使う機関委任事務561項目を廃止するなどを提言してきたが、一時期、中央各省庁の抵抗によって13項目にとどまっていた。日本における現行の地方自治体の権限・財源の拡充という理想の実現は覚束無いし、新たな権限・財源移譲を検討しなければならない。

本論文は上述の諸問題及び、両国における地方自治体の自主性・自立性を妨害した機関委任事務の取り扱い、財源の再配分等という問題を絞る上に、日本の地方分権推進委員会と台湾の国家發展会議の発想・理念に据え、国と地方公共団体の関係をどのように「上下の関係」から「対等・協力の関係」へ転換させられるのか、これらにおける分権改革の新たな権限・財源との関連を検討していくことにする。

まず第1章では、日本・台湾における地方自治の歴史的発展の変遷をそれぞれに概観する。具体的に、両国における新しい地方自治の出発点から、最近の地方分権推進の動きにまでの発展過程を、代表的な事件の変遷を中心に、歴史的年代に沿って、地方自治体階級別に整理する。もって、両国の地方自治体の重要性を明らかにする。

第2章では、日本における地方分権推進法を中心に考察する。この部分では、地方分権推進の理由・背景、改革の目的・理念及び同法に係る概論・論点、原則と基本方向などについての実態を取り上げ、日本における地方分権推進の全体像を明らかにする。その上で、各勧告案の要旨と展望を分析する。

第3章では、台湾における「国家發展会議」の改革案を中心に考察する。具体的に言えば、①健全な地方自治推進の理由・背景、②国家發展会議の原則と基本方向、③「憲政体制と政党政治」及び「経済発展」に関する報告の要旨を検討しながら、同会議と地方分権推進法の性格も論評する。

第4章では、まず、両国における事務配分・権限配分に関する法的な規定を検討した上で、特に国と地方の行政事務分担及び各項地方公共団体事務を中心として、地方自治体の自主権侵害を解消する最善の改革案を検討しながら、現行地方法制度の不備を浮彫りにしていく。

次に、両国における国の関与を地方自治法の観点から探究しながら、国・都道府県・市町村の相互参加権も分析する。

第5章では、まず、日本・台湾における国費・地方費区分、地方経費の目的別・税目別構造及び地方財政調整制度をそれぞれに検討する。そして、現行の地方財政の諸問題による財源配分、地方税、交付金制度、地方債及び、補助金等についての実態に触れながら、その地方財政の危機を対応するために最善の改革案を探究し、超過課税及び新税の範囲と限界も分析する。

## 摘要 Abstract

The most unreasonable aspects of Taiwan's local governments are the maintenance of the Taiwan Provincial Government and the excessively minor personnel and financial authority of city and township governments. The greatest problems facing Japan's local governments are the abolition of delegated matters and the inadequacy of revenue sources.

The primary purpose of this essay is to explore the feasible means of fulfilling decentralization reforms, avoiding the repetition of the same problems described above, and analyzing the advantages and weaknesses of Japanese financial policies on local governments. I expect that these efforts may address local self-government issues, such as the definition of local entity authority and financing reform, in Taiwanese.



## 学位論文審査結果の要旨

筆者の出身地台湾は、戦前には日本の植民地政策の下にあり戦後は国共内戦態勢の下で戒厳令が敷かれ、いずれも中央集権的な国家体制を維持してきた。しかし戦後の台湾は経済の高度成長を遂げる反面都市への産業及び人口の過度の集中から、過密、過疎の諸問題や環境破壊等さまざまなテーマを抱え込むことになった。これの一つの解決の方法に、戒厳令解除（1987年）以降、とくに地方分権がさげられるようになってきた。筆者の台湾の公務員としての経験から戦前戦後を通じて法体系に影響を与えている日本の地方自治の長所を研究し台湾にとって有効なものにしようとする目的は確認できた。

本論文の中心は戦後50年の日本・台湾の地方自治の歴史についても論じられているが、特に両国の国家構造の変革に大きな影響を与えようとしている日本の地方分権推進委員会の四次にわたる勧告（と、それに基づく分権計画）および台湾の国家発展会議の地方自治改革案であり、分権の主要な部分としての権限並びに財源に関するきめ細かな論述である。

1) 権限の分権化について：権限の配分については、日本の国と地方を不対等関係の法的支えとなってきた機関委任事務を廃止することによって、両者の対等、協力関係に賛成を表わすものの、全機関委任事務（561件）の4割強が、自治事務とはならず、中央省庁からの法定受託事務となって国の何らかの関与をうけることに疑問を呈している。そして住民の身近な事務は基礎的自治体として住民参加の容易な市町村から優先的に配分するべきであり、中央省庁が再編されるのであるから中央政府はもっとスリム化しなければならないことを具体的に提示するのは評価できた。

台湾においては、機関委任事務も団体委任事務も画一的に委任事務とされ国の監督下におかれているが、これの改善のため日本のように（必ずしも全面的賛成ではないが）国の事務と地方の事務を分けることから始めることを提唱し、国家発展会議案を背後から理論づけているのは、台湾のこれからの地方自治強化に役立つ論述と評価した。

2) 財源の分権化について：日本における国税歳入対地方税歳入の割合が65：35に対し、国の歳出対地方の歳出の割合は35：65に逆転し、このため地方自治体は国から地方交付税、国庫支出金（負担金並びに補助金）および地方債発行の許可等を受けることになり、この過程で地方は国から種々の支配を受けることになることを細かく分析する。分権推進委員会案も一部分改善は見られるものの、抜本的解決の提示はなく、むしろ財源の偏在を直すために租税全体に占める地方税の割合を現行の30%台から50%とすることを提示することで地方の自立権を高める議論をしていることは卓見と評価できる。

台湾においては国対地方の収入が55：45と地方が高く見えるが、これは国家に準ずる台湾省の収入が入っており、発展会議案以上に省政府を可能なら廃止し、省税を各縣市及び各郷鎮に下すことにし、郷鎮公所にも課税自主権と財源配分権を明確にすることを主張する。小さな身の廻りの自治体からの課税自主権の主張は将来的に有用な意味を持つものと評価できる。

以上のように本論文は、現在進行中の日本と台湾における地方分権改革の二つの柱である権限と財源の配分について論じたものである。地方分権を論じるとき、団体自治、住民自治の両側面のうち、住民自治の面から積み上げる必要もあるが、国家構造の改革が進行中なのでここに視点を置かざるをえない筆者の意図に理解を示した。

また、本論文は日本と台湾の地方分権改革について200頁に及ぶ論述であり各章ごとの細かな資料とその評価は理解されるが、全体としての課題目標とそれへのアプローチがやや平面的なところがある印象もうけた。しかし、2年半の研究でここまで追求し完成させたことに対し、これから一人の研究者として独立していくことへの期待を込めて審査員一致で合格と判定した。